

특집

SOC 투자, 멈추어선 안 된다

SOC 예산 감축... 경제 불안, 성장 동력 약화 초래

박용석 | 한국건설산업연구원 연구위원
yspark@cerik.re.kr

최 근 그리스의 유로존 탈퇴와 그에 따른 채무 불이행 우려가 커지고 있다. 그리스로부터 시작된 재정 위기가 유로존 전체로 퍼지고 있으며, 세계 경제의 활력소가 되고 있는 중국 경제는 경착륙 논란이 일고 있다. 미국과 일본의 경기 회복도 낙관하기 어려운 상황이다. 이 같은 세계 경제의 불확실성 증대는 우리 경제의 성장과 안정을 저해할 가능성이 높기 때문에 향후 정부는 재정 건전성 회복과 국

가 채무의 개선 등 재정 운용의 안정을 중요시할 것으로 보인다.

SOC 예산 3년 연속 줄어들어

정부는 「2011~2015년 국가재정운용계획」에서 대내외 경제·재정 여건을 감안하여 균형 재정을 2013년에 달성하고, 국가 채무도 2013년에 금융위기 이전 수준으로 회복하며, 2014년 이후 GDP 대비 20%

재정 수치 및 국가 채무 전망

(단위 : 조원, %)

업무 구분	2011	2012	2013	2014	2015
관리 대상 수치 (GDP 대비, %)	△25.0 (△2.0)	△14.3 (△1.0)	0.2 (0.0)	3.1 (0.2)	5.3 (0.3)
국가 채무 (GDP 대비, %)	435.5 (35.1)	448.2 (32.8)	460.0 (31.3)	466.4 (29.6)	471.6 (27.9)

주 : 2011년은 국회 확정 예산 기준.
자료 : 기획재정부, 「2011~2015년 국가재정운용계획」, 2011. 9. 27.

SOC 예산 추이

(단위 : 조원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
SOC 예산	20.5 (11.4)	25.5 (24.4)	25.1 (Δ 1.6)	24.4 (Δ 2.8)	23.1 (Δ 5.3)

자료 : 기획재정부, 「2011~2015년 국가재정운용계획 : SOC 분야」, 2011. 6 ; 2012년 예산.

후반 수준에서 관리할 계획이다. 즉, 향후 재정 운용은 재정 확대보다는 기존 재원의 배분에 역점을 둘 것으로 보인다. 그런데 한정된 재원의 배분은 자칫 어느 한쪽이 득을 보면 반드시 다른 한쪽이 손해를 보는 '제로섬(zero-sum)' 이 될 수도 있다.

일부 시민단체와 정치권은 SOC 재정 투자를 줄이고 복지 정책을 강화하자고 한다. 여당도 '복지와 의무 지출을 제외한 재량 지출을 일괄적으로 10% 축소

하고, SOC 투자에서 추가로 10% 줄이는 등 세출 구조조정이 필요하다'고 주장하고 있다. 현재 SOC 예산은 지속적으로 축소되는 추세로 지난 2009년 25.5 조원을 정점으로 해마다 줄어들어 2012년에는 23.1 조원이 되었다.

2011년도에 작성된 「2011~2015년 국가재정운용 계획」 중 12개 사업부문의 2011~15년 간 연평균 증감률을 보면, 교육이 8%로 가장 높고, 다음으로 외



세계 주요 국가들은 국가 경쟁력 확보와 경기 부양, 녹색 교통 체계 구축을 위한 대규모 SOC 투자를 추진하고 있다. 우리도 지속 성장을 담보할 수 있는 SOC 분야의 투자를 늘려야 한다.

특집 SOC 투자, 멈추어선 안 된다

분야별 자원 배분 계획

(조원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2011~15 연평균
1. R&D	14.9 (8.7)	16.0 (7.3)	16.9 (6.0)	17.8 (4.9)	18.3 (3.0)	5.3
2. 산업·중소기업·에너지	15.2 (0.3)	15.2 (0.6)	15.3 (0.4)	15.5 (1.1)	15.8 (1.9)	1.0
3. SOC	24.4 (Δ2.7)	22.6 (Δ7.3)	22.8 (0.5)	22.8 (0.1)	22.8 (0.1)	Δ1.7
4. 농림수산식품	17.6 (2.2)	18.1 (2.7)	18.3 (0.8)	18.3 (0.3)	18.4 (0.2)	1.0
5. 사회복지·보건	86.4 (6.3)	92.0 (6.4)	97.3 (5.8)	102.8 (5.6)	108.3 (5.3)	5.8
6. 교육	41.2 (7.8)	45.1 (9.3)	48.8 (8.2)	52.2 (7.1)	56.0 (7.2)	8.0
7. 문화·체육·관광	4.2 (7.8)	4.4 (5.7)	4.6 (3.9)	4.7 (1.2)	4.7 (0.1)	2.7
8. 환경	5.8 (6.2)	6.1 (6.3)	6.2 (0.9)	6.2 (1.1)	6.3 (1.3)	2.4
9. 국방(일반회계)	31.4 (6.2)	33.2 (5.6)	34.8 (5.0)	36.3 (4.3)	37.9 (4.2)	4.8
10. 외교·통일	3.7 (9.0)	3.9 (8.1)	4.2 (6.6)	4.5 (6.2)	4.7 (5.5)	6.6
11. 공공질서·안전	13.7 (5.6)	14.5 (6.5)	15.3 (5.2)	15.7 (2.7)	16.2 (3.1)	4.4
12. 일반 공공행정	52.4 (7.5)	56.6 (8.2)	59.2 (4.5)	62.5 (5.7)	66.1 (5.7)	6.0
총지출	309.1 (5.6)	326.1 (5.5)	341.9 (4.9)	357.5 (4.6)	373.1 (4.4)	4.8

자료 : 기획재정부, 「2011~2015년 국가재정운용계획」, 2011. 9. 27.

교·통일(6.6%), 일반 공공행정(6.0%), 사회복지·보건(5.8%), R&D(5.3%) 순으로 나타났다. 하지만 SOC 부문만 유일하게 1.7% 감축을 계획하고 있다. 금년에 수립 예정인 「2012~2016년 국가재정운용계획」에서 SOC 예산이 현재와 같이 지속적으로 축소될 것인지, 아니면 시민단체와 정치권의 주장대로 SOC 예산을 더욱 축소시키고 복지부문의 예산을 증대시킬 것인지 현재로서는 알 수 없다.

SOC 투자 확대와 잠재 성장률

세계 경제가 불확실한 상황에서 우리 경제가 안정

적이며 지속적인 성장을 추진하기 위해서는 잠재 성장률을 향상시켜야 한다. 잠재 성장률은 한 국가의 모든 생산 자원을 최대한 활용했을 때 물가 상승을 유발하지 않고 달성할 수 있는 최대 경제 성장률을 의미한다.

현대경제연구원에 따르면 우리나라의 잠재 성장률은 1970~80년대에 9%대를 유지하다가 외환위기 이전인 1997년에는 7.4%로 하락했고 1998~2007년에는 4.7%, 2008년~현재까지는 3.8%로 하락했다. 국회예산정책처는 2015년에 3.6%로 더욱 떨어질 것으로 추정하고 있다.

우리 경제의 잠재 성장률이 둔화된 것은 자본, 노동 등의 투입에 의한 성장 효과가 축소된 가운데 성장 동력에 대한 투자 미흡, 기술 혁신의 미흡, 생산 가능 인구의 증가세 둔화, 경직된 노사관계, 각종 규제에 의한 기업의 투자 확대 제한 등이 원인으로 지적되고 있다. 그런데 잠재 성장률이 향상된다면, 재정 수입이 증가하여 재정 건전성을 확보할 수 있고, 다양한 분야에 더 많은 재정 지출이 가능해진다. 즉, 제로섬에서 벗어날 수 있다. 우리 경제의 지속 성장을 담보할 수 있는 SOC 등 자본재 분야에 대한 투자 확대가 필요하다.

주요 국가들은 국가 경쟁력 확보와 경기 부양, 녹색 교통 체계 구축을 위해 대규모 SOC 투자를 추진하고 있다. 독일은 2009년에 철도 43억 유로 등 교통 SOC 확충을 위해 총 112억 유로를, 미국은 2011년에 4,000마일 철도 등 교통 SOC에 500억 달러를, 중국은 1.7만km 고속철도망 등 SOC 사업에 18조 위안을 투자하고 있다.

향후 투자 방향

향후 SOC 투자 방향은 다음과 같다.

첫째, 도로의 경우 도시와 도시를 연결하는 고속도로와 국도는 많이 개선되었지만 지방 서민들의 삶에 이용 빈도가 높은 지방도로는 낙후되어 있다. 도로 포장률의 경우 서울은 100%인 데 비해 경남은 68%에 불과하고, 고속도로와 국도는 100%이지만 지역 주민들이 주로 이용하는 시도와 군도는 60%대 수준에 머물러 있다. 향후의 SOC 투자는 국민들의 실생활에 직접적으로 도움을 줄 수 있는 분야의 투자 확대가 필요하다.

둘째, 기후 변화로 인한 각종 자연 재난의 발생 빈

도가 높아질 것으로 예상되지만 국내 방재시설의 용량이 환경 변화에 제대로 대처하지 못하고 있다. 재해 관련 예산이 피해 복구에 집중되어 상대적으로 중소 하천, 도시 하수도, 사방시설 등 방재시설에 대한 투자가 적어 국지성 집중 호우시 피해가 속출하고 있다. 또한 도로, 철도, 항만, 하천 등 생활 SOC 시설의 피해로 막대한 인명 피해와 함께 생활·산업 기반 및 국가·도시 기능의 마비가 우려되고 있다. 이에 따라 국민의 생명과 재산을 보호하는 SOC 분야의 투자 확대가 필요하다.

일자리 창출 - 생산적 복지

서민을 위한 복지 정책은 중요하다. 이와 함께 서민들의 일자리 마련도 매우 중요하다. 일자리를 통한 소득의 향상은 진정한 복지, 즉 생산적 복지라 할 수 있다. 건설업 취업자의 절반 정도가 일용직 근로자로 대부분 우리 사회의 취약 계층인 서민들이다. 건설 투자가 확대되면 하도급, 자재 및 장비업 등 건설산업의 연관 산업이 활성화되어 결과적으로 서민들의 일자리는 늘고 지역 경제가 활성화된다. 향후 우리 경제의 안정적 운영과 경제의 선순환(고용 증가 → 소득 증가 → 소비 증대 → 생산 증가 → 고용 증가) 구조를 확고히 하려면 일자리 창출, 특히 서민들의 일자리 마련이 필요하다.

세계 경제의 불확실성이 증대되는 현 시점에서 SOC 예산을 감축하여 스스로 우리 경제의 안정적 운영과 향후 한국 경제의 성장 동력을 약화시켜서는 안 된다. 오히려 국가 경쟁력 제고, 지역 균형 발전, 우리 경제의 성장 잠재력 향상 그리고 서민들의 일자리 창출을 위해 SOC 투자를 확대하는 것이 바람직하다. CERIK